

Reforma systemu ubezpieczeń emerytalnych – karkołomne wyzwanie dla ustawodawcy

Abstract

One of the main subjects of the public debate in Poland in 2011 were governmental plans concerning the raising of the retirement age and making it equal among women and men. At the beginning of 2011, the Act on changes in some acts related to the functioning of the social security system was also introduced. Its main assumption is that the establishment of sub-accounts in the Social Insurance Office, for which part of the money will be transferred, be directed to the Open Retirement Funds under the so-called second pillar in the pension scheme. Changes made by Donald Tusk's cabinet have a clear purpose – to improve the condition of public finance in the days of the world economic crisis. This is, however, done at the expense of reorganization of the pension scheme introduced by virtue of the complex reform of 1999. Steering away from the assumptions of a three-pillar pension system in order to execute current fiscal assumptions of the state raises controversies. The pension system, to be effective, requires stabilization, which is clearly missing in the Polish political circumstances.

I Wprowadzenie

W drugiej połowie bieżącego roku rozgorzała w Polsce dyskusja na temat reformy systemu ubezpieczeń emerytalnych. Jest to kwestia bardzo istotna, a zarazem kontrowersyjna,

¹ Autor jest studentem IV roku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

wywołująca niezwykle poruszenie medialne i społeczne. Tocząca się na ten temat debata jest największą jaką miała miejsce od czasów zasadniczej reformy ubezpieczeń społecznych z 1999 roku. Wynika to z faktu, że podobnie, jak to miało miejsce pod koniec lat dziewięćdziesiątych okoliczności społeczno-ekonomiczne skłaniają dziś rządzących do refleksji nad zmianami regulacji ubezpieczeń emerytalnych. Aktualnie okolicznościami tymi są po pierwsze – niekorzystna tendencja demograficzna, po drugie i to stanowi *novum* w stosunku do 1999 roku – kryzys ekonomiczny na świecie. Przyczyn intensyfikacji analizy tego problemu właśnie w tym roku należy szukać w drugim z tych czynników. Ogólnosiwiatowy kryzys oraz problemy finansowe szeregu państw Unii Europejskiej skłoniły rządzących do szukania oszczędności dla finansów publicznych. W szeregu reform z tym związanych jedną z ważniejszych wydaje się być właśnie reforma systemu ubezpieczeń emerytalnych, którego funkcjonowanie jest zasadniczym obciążeniem dla finansów państwa. Plany dotyczące rozwiązań, jakie rząd planuje wdrożyć w ramach tej reformy zasygnalizowane zostały m.in. w exposé Premiera Donalda Tuska wygłoszonym w połowie listopada bieżącego roku. Dotychczasowe działania rządu w tej materii znalazły swój wyraz w ustawie uchwalonej 23 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych². Rozwiązania w niej zaproponowane, polegające w głównej mierze na przeniesieniu części środków z Otwartych Funduszy Emerytalnych na subkonto prowadzone w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie są wystarczające. Zarówno eksperci, jak i rząd wydają się mieć tego świadomość i proponują dalej idące zmiany. Treść tych propozycji jest jednak zasadniczo odmienna i tym właśnie różnicom chciałbym się bliżej przyjrzeć w ramach niniejszego referatu.

II Podstawy ustrojowe i prawno-międzynarodowe systemu ubezpieczeń emerytalnych

Konstytucja RP w art. 67 ust. 1 stanowi: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego [...] po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Regulacja ta wskazuje więc dwie rzeczy: z jednej strony prawo do zabezpieczenia społecznego przysługujące obywatelom RP, z drugiej zaś normę programową nakładającą na ustawodawcę kompetencję w zakresie określenia sposobu realizacji przytoczonego powyżej prawa. dopełnieniem regulacji konstytucyjnej jest akt prawa międzynarodowego – konwencja nr. 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego³. Konwencja ta, podobnie jak

² Dz.U. Nr 75, Poz. 398.

³ Przyjęta w Genewie 28.06.1952 r., ratyfikowana przez Polskę 21.08.2003 r. Dz.U. z 2005. Nr 93, poz. 775.

Konstytucja, wskazuje na pojęcie zabezpieczenia społecznego utożsamiane z potrzebą zapewnienia „minimum życiowego” pozwalającego na zaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli. Minimum to stanowi nieprzekraczalną granicę, która musi zostać zachowana w ramach systemu stosunkowo swobodnie tworzonego przez ustawodawcę. Szeroki zakres swobody regulacji w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, jest podkreślany w orzecznictwie SN i TK. Ten ostatni stwierdza, iż: „poza zakresem jego kompetencji leży ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii, ponieważ to do ustawodawcy należy wybór rozwiązań”⁴. Trybunał wskazuje jednak także inny, bardzo istotny aspekt – w obecnym stanie prawnym zwerbalizowaną konstytucyjną wartością jest konieczność zachowania równowagi finansów publicznych. Wynika to z art. 216 i 220 Konstytucji RP:

Ustawodawca stojąc przed wyborem różnych wartości – z jednej strony – równowagi finansowej państwa, z drugiej – konieczności zapewnienia zabezpieczenia społecznego obywateli, może wypowiedzieć się za tą, którą uzna za cenniejszą⁵.

Zakres konstytucyjnej ochrony zabezpieczenia społecznego dotyczy jednak zawsze wspomnianego już przeze mnie „minimalnego standardu wymagań”, którego zapewnienie jest bezwzględnie konieczne⁶.

III Charakterystyka systemu ubezpieczeń emerytalnych wprowadzonego reformą z 1999 r.

Poza wspomnianymi źródłami ustrojowymi i prawno-międzynarodowymi system ubezpieczeń emerytalnych w Polsce opiera się na grupie ustaw wprowadzonych do systemu prawnego w ramach reformy z 1999 roku. Motywem jej wprowadzenia były: potrzeba reakcji na pojawiające się wówczas niekorzystne trendy demograficzne oraz potrzeba gospodarczego ożywienia państwa. Owocem starań ustawodawcy było uchwalenie ustaw: o systemie ubezpieczeń społecznych⁷, o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁸ oraz o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych⁹. Stworzyły

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2007 r., K 33/06.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 2010 r., SK 41/07.

⁶ M. Szczepańska, *Propozycje reformy funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych*, Warszawa 2009.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 34, poz. 189.

one model zasadniczo różniący się od dotychczasowego. Istniejący dotąd system reparycyjny zakładał, wypłaty świadczeń emerytalnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – FUS-u, którego podstawowym źródłem były składki na ubezpieczenia społeczne. Emeryci znajdowali się więc na utrzymaniu osób aktualnie pracujących, a co za tym idzie odprowadzających składki. Wobec niżu demograficznego sytuacja stawała się niepokojąca. Wprowadzono więc nowe rozwiązanie zakładające, że emerytura każdego ubezpieczonego pochodzić będzie zasadniczo z dwóch źródeł: ze środków pieniężnych pozostałych w dyspozycji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – ZUS-u oraz z prywatnych Otwartych Funduszy Emerytalnych – OFE. Możliwe jest także trzecie źródło – dodatkowe, uzupełniające ubezpieczenie emerytalne. Zreformowany ZUS, otwarte fundusze emerytalne i dodatkowe ubezpieczenia to odpowiednio pierwszy, drugi i trzeci filar obowiązującego dziś systemu emerytalnego. Pierwszy filar działa podobnie jak to miało miejsce przed 1999 rokiem, a więc na zasadach swoistej „umowy pokoleniowej”, tzn. emerytury są wypłacane ze składek osób, które obecnie pracują. Zaletą tego rozwiązania jest jego odporność na załamanie rynków finansowych i inflację. Jest to konieczne do zapewnienia ubezpieczonym poczucia bezpieczeństwa. I tak, każda składka zapisywana jest na indywidualnym koncie ubezpieczonego prowadzonym przez ZUS (art. 4 pkt. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS dalej: u.e.r.f.u.s.). Zgromadzona na tym koncie suma wzrasta w wyniku waloryzacji (art. 25 i 25a u.e.r.f.u.s.). Dzięki temu ubezpieczony pewny jest tego, że w ramach emerytury otrzyma całość środków wpłaconych w postaci składek. Ich nieinwestowanie chroni je bowiem przed „niebezpieczeństwami rynku”, waloryzacja zaś zapobiega pomniejszaniu ich w skutek inflacji. W ramach drugiego filaru, obok ZUS-u w systemie emerytalnym pojawiły się także prywatne instytucje – Otwarte Fundusze Emerytalne – OFE (art. 9 i n. ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, dalej: u.o.f.e.). Ubezpieczeni wpłacają do jednego z takich funduszy nieco ponad $\frac{1}{3}$ składki emerytalnej. Każdy fundusz zarządzany jest przez działające w formie spółki akcyjnej Powszechne Towarzystwo Emerytalne – PTE (art. 3 u.o.f.e.). Ubezpieczony ma prawo wyboru odpowiadającego mu funduszu, któremu ZUS powierzy część jego składki, celem obrotu tymi środkami. Towarzystwo lokuje pieniądze w papierach wartościowych, obligacjach, akcjach, bądź w inny sposób. Za świadczenie tych usług towarzystwo pobiera opłatę, której dopuszczalna wysokość określona jest w ustawie. Otwarte fundusze emerytalne i zarządzające nimi towarzystwa emerytalne działają pod nadzorem państwa, realizowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego (art. 15 u.o.f.e.). Organ ten czuwa nad spełnianiem przez nie wymogów określonych w ustawie. Do wymogów tych należą m.in. nieprzekraczanie limitów inwestycyjnych – co ma uchronić ubezpieczonych przed zbyt odważnym lokowaniem ich pieniędzy, a także zakaz nadmiernego „odstawania” przez fundusz od wyników osiąganych przez inne fundusze emerytalne, pod groźbą wyrównania powstałej różnicy przez zarządzające funduszem towarzystwo. W drugim filarze państwo

gwarantuje więc wyłącznie bezpieczeństwo wkładów, nie zaś zysków. Za zysk odpowiada bowiem konkretny fundusz i zarządzające nim towarzystwo. „Doświadczenie wielu krajów, wskazuje, że w długim okresie czasu taka forma oszczędzania przynosi zyski”¹⁰. Wymaga to jednak cierpliwości zarówno od ubezpieczonych, jak i od rządzących, a szczególnie tej ostatniej w Polsce brakuje. Kończąc charakterystykę reformy systemu emerytalnego nie sposób nie wspomnieć o jego trzecim filarze. Obejmuje on wszelkie formy dobrowolnej zapobiegliwości. Może się ona objawiać poprzez inwestowanie na Indywidualnych Kontach Emerytalnych – IKE na podstawie umowy (opisanej w art. 8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, dalej: u.i.k.e.i.k.z.e.) ubezpieczonego z instytucją finansową np. funduszem inwestycyjnym lub poprzez udział we wspieranych i nadzorowanych przez państwo pracowniczych programach emerytalnych (art. 3 i n. u.p.p.e.). Są one najatrakcyjniejszą formą ubezpieczenia w ramach tego filaru, ponieważ składka odprowadzana do takiego programu jest zwolniona ze składki na ZUS. Mimo że trzeci filar jest immanentną częścią systemu emerytalnego, ze względu na brak cechy „przymusowości” jego praktyczne znaczenie jest niewielkie, co jak się wydaje nie jest stanem pożądanym.

Mimo licznych głosów krytycznych wobec opisanej powyżej reformy, bezsprzecznym, wydaje mi się fakt że dyskusje nad zasadnością wprowadzonych wówczas zmian nie mają dzisiaj większego sensu. Należy zaakceptować racje, jakimi kierowali się wówczas rządzący. Ich celami było: zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego poprzez dywersyfikację źródeł finansowania emerytur, stworzenie przejrzystego systemu zabezpieczenia emerytalnego, ale nade wszystko – zwiększenie inwestycji i ożywienie gospodarcze kraju i ten cel wydaje się być w znacznym stopniu osiągnięty.

IV Ocena zmian w systemie ubezpieczeń emerytalnych wprowadzonych ustawą z 25.03.2011 r.

W ostatnim czasie sytuacja gospodarcza skłoniła rządzących do poszukiwania oszczędności zapewniających równowagę finansów publicznych państwa. W tych niekorzystnych okolicznościach skupiono się także na systemie emerytalnym. Jego reforma, mimo że od czasu uchwalenia jej podstaw prawnych upłynęło już dwanaście lat, wciąż jeszcze jest wdrażana i stan ten będzie się utrzymywał. Wdrażanie reformy jest szczególnie kosztowne, ponieważ przekazywanie przez ubezpieczonych części składki emerytalnej do OFE powoduje, że w mniejszym stopniu uczestniczą oni w „finansowaniu” Funduszu Ubezpieczeń

¹⁰ T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń emerytalnych*, Warszawa 2009.

Spółecznych, z którego wypłacane są emerytom świadczenia, ustalone po części na zasadach obowiązujących jeszcze przed 1999 r. Powoduje to znaczące niedobory w FUS-ie, co przyczynia się bezpośrednio do wysokiego tempa przyrostu państwowego długu publicznego. Rozwiązanie proponowane przez autorów reformy z 1999 r., polegające na uzupełnianiu tych niedoborów w całości ze środków pochodzących z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa okazało się być nierealnym. Powstała więc konieczność finansowania systemu kapitałowego przez zaciągnięcie długu. J. K. Bielecki¹¹ – przewodniczący Rady Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów uważa, że wobec tych okoliczności koszt reformy w tym kształcie, jest dla Polski nie do udźwignięcia. W związku z tym w 2010 roku miały miejsce intensywne prace nad propozycjami zmian w funkcjonowaniu Otwartych Funduszy Emerytalnych. Owocem tych starań jest Ustawa z 25.03.2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych¹². Jej projektodawcy jako cel wprowadzanych zmian wskazali ograniczenie zastraszającego tempa przyrostu długu publicznego. Ma to być osiągnięte poprzez zmniejszenie kosztów wprowadzenia drugiego filaru ubezpieczenia emerytalnego. Głównym założeniem analizowanej ustawy jest ograniczenie części składki przekazywanej dotychczas do OFE oraz lokowanie tych środków na nowo utworzonym, specjalnym subkoncie (opisanym w art. 40a–40f ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, dalej: u.s.u.s.) prowadzonym przez ZUS. Ustawa przewiduje okres przejściowy trwający do końca 2016 roku, podczas którego zmniejszanie wysokości składek przekazywanych do OFE ma dojść do wysokości 3,5% podstawy wymiaru składek, co stanowi obniżenie tej wysokości o ponad 50% w stosunku do stanu aktualnego (art. 22 ust. 3 pkt. 1 i 2 u.s.u.s.). Wysokość środków gromadzonych na wspomnianym subconcie, działającym w ramach konta ubezpieczonego prowadzonego przez ZUS będzie w trakcie okresu przejściowego wprost proporcjonalnie rosła. Rozwiązanie powyższe bezspornie przyczyni się do poprawy kondycji finansów publicznych, jest jednak powrotem do systemu w przeważającej części repartycyjnego. Rząd zmierzając do poprawy kondycji finansów publicznych uzależnił wysokość naszych emerytur, podobnie jak to było przed 1999 r., od koniunktury demograficznej, która w dalszym ciągu nie przedstawia się optymistycznie. Opisany krok w tył wywołuje liczne kontrowersje przede wszystkim w środowiskach ekonomicznych. Największym oponentem wprowadzanych zmian jest prof. L. Balcerowicz, którego publiczna polemika z przedstawicielami rządu osiągnęła swoje apogeum w postaci debaty z ministrem finansów prof. J. Rostowskim przeprowadzonej na antenie ogólnopolskiego kanału Telewizji Publicznej. Prof. Balcerowicz zarzuca rządowi, że: „planuje on drastyczne i trwałe obcięcie kwoty inwestowanych składek i zastąpienie ich

¹¹ J. K. Bielecki, *Mądry Polak po reformie*, „Gazeta Wyborcza” z 29.01.2011, nr 23, s. 14.

¹² Dz.U. Nr 75, poz. 398.

polityczno-legislacyjnymi zobowiązaniami w ZUS”¹³. Wskazuje on, że zatrzymywanie części składki na subkoncie prowadzonym przez ZUS jest tylko ukrywaniem rzeczywistego długu, który w dalszym ciągu istnieje. Wymienia zalety systemu kapitałowego takie, jak: dywersyfikacja źródeł świadczeń emerytalnych zapewniająca wyższe bezpieczeństwo ubezpieczonych oraz wpływ inwestowanych w ramach OFE środków na szybszy rozwój gospodarczy kraju. W kwestii pokrycia braków w FUS-ie wywołanych przeprowadzaną reformą proponuje natomiast intensywniejsze starania mające na celu uzyskanie potrzebnych środków poprzez prywatyzację, likwidację przywilejów emerytalnych, ograniczanie świadczeń socjalnych oraz stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego. Inny oponent zmian wprowadzanych przez rząd, prof. M. Góra¹⁴ wskazuje, że system emerytalny wymaga reformy, ale właściwsze od działań rządu byłoby obniżenie opłat pobieranych przez Powszechne Towarzystwa Emerytalne. Są w doktrynie także i głosy przychylne zmianom zaproponowanym przez rząd. Zalicza się do nich oprócz wspomnianych poprzednio, ale związanych przecież z gabinetem D. Tuska, a więc nieobiektywnych J. Rostowskiego i J. K. Bieleckiego, także prof. L. Oręziak¹⁵. Wskazuje ona że kapitałowa część systemu jest nieopłacalna, ponieważ koszty funkcjonowania OFE przewyższają ewentualne zyski. Przypomina, skądinąd trafnie, że państwa na których wzorowała się Polska wprowadzając nowe rozwiązania w 1999 roku, takie jak Chile wycofują się powoli z kapitałowej części systemów emerytalnych z powodu zbyt wysokich kosztów ich wprowadzenia. Nie podlega dyskusji, że przeprowadzona dotychczas przez rząd zmiana w postaci przesunięcia części środków z OFE na subkonta prowadzone przez ZUS stanowi rozwiązanie li tylko zaradcze. Uważam, że jakkolwiek zabieg ten poprawi wiarygodność finansową państwa, nie stanowi on rozwiązania problemu reformy systemu ubezpieczeń emerytalnych. Aby tego dokonać należy wprowadzić rozwiązania, które ulepszą pracę OFE i sprawią, że funkcjonowanie II filaru będzie tańsze niż to miało miejsce dotychczas. Można tego dokonać poprzez wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych np. *benchmarku* oraz poprzez zmianę regulacji ustawowej dotyczącej opłaty pobieranej przez PTE za zarządzanie OFE. Uważam, że należy także przychylić się do tez prof. Balcerowicza i przeprowadzić zmiany w prawie ubezpieczeń społecznych: podwyższające stopniowo wiek umożliwiający przechodzenie na emeryturę, zrównujące ten wiek dla kobiet i mężczyzn, a także ograniczające

¹³ L. Balcerowicz, *Uważajcie na obietnice, (nie)święci nikolajowie*, „Gazeta Wyborcza” z 29.01.2011, nr 23, s. 12.

¹⁴ M. Góra, *Dyskusja dotycząca systemu emerytalnego- błędna identyfikacja problemów, błędna diagnoza*, „Analizy BAS” 2011, nr 2(46), s.2.

¹⁵ L. Oręziak, *Jednolity rynek ubezpieczeniowy w ramach Unii Europejskiej. Zasady funkcjonowania i kierunki rozwoju*, Warszawa 2007.

niewątpliwie nazbyt szerokie przywileje emerytalne niektórych grup zawodowych. Powyższe rozwiązania są nieuniknione. Sądzę więc, że ich szybsze, acz stopniowe wprowadzanie jest w obecnych warunkach społeczno-ekonomicznych bezwzględnie wskazane. Podsumowując – na ocenę postępowania rządu związanego z ograniczeniem składek odprowadzanych do OFE i ulokowaniem ich w subfunduszach przyjdzie jeszcze czas. Rozbieżne głosy w doktrynie zdają się to potwierdzać. Wydaje się jednak, że polityka w odniesieniu do drugiego filaru wymaga większej cierpliwości. Mamy przecież do czynienia z filarem inwestycji długoterminowych, a w tej sferze częste i tak drastyczne zmiany w prawie nie wydają się pożądane.

V Refleksja na temat potrzeby dalszych zmian w prawie regulującym system ubezpieczeń emerytalnych

Po upływie dwunastu lat od przeprowadzenia reformy systemu emerytalnego dają się zauważyć wyraźne mankamenty w jego funkcjonowaniu. Z przykrością należy stwierdzić, że zmiany zaproponowane w analizowanej powyżej ustawie podporządkowane zostały wyłącznie jej głównemu celowi, jakim jest ograniczenie przyrostu długu publicznego. Niewiele poczyniono natomiast w celu poprawy funkcjonowania OFE i sytuacji prawnej jego członków. Podstawowym problemem w tej sferze jest konieczność zwiększenia efektywności OFE. Samo zwiększenie limitów inwestycyjnych wprowadzone powyższą ustawą nie załatwia tego problemu. Konieczne jest zróżnicowanie polityki inwestycyjnej funduszy oraz mobilizacja. Należy w tym celu odejść od systemu oceny ich działania na podstawie porównania z innymi funduszami. To bowiem tworzy sytuację bardzo zbliżonej polityki inwestycyjnej wszystkich funduszy na relatywnie niskim – nieprzynoszącym wyraźnych zysków dla ubezpieczonych poziomie. Wydaje się, że właściwszy byłby w tym kontekście zewnętrzny *benchmark* – obiektywizujący wyniki uzyskane przez fundusz. Wskazane jest, aby system taki został powiązany także z programem premiowania funduszy za dobry wynik osiągnięty w stosunku do wyznaczonego *benchmarku*. Kolejnym problemem jest status państwowych towarzystw emerytalnych. Są one z definicji niezależnymi, prywatnymi podmiotami obracającymi środkami powierzonymi im w ramach OFE. Wydaje się jednak, że ich położenie w aktualnym stanie prawnym jest nazbyt komfortowe. Istnieją postulaty objęcia ich nadzorem nie tylko z punktu widzenia legalności, jak ma to miejsce aktualnie, ale także z punktu widzenia celowości i gospodarności ich działań. Współczesna struktura otwartych funduszy emerytalnych jest bowiem zbyt zbliżona do funduszy inwestycyjnych, a nie wydaje się, żeby był to kierunek właściwy. Istotną kwestią, która wymaga pilnego załatwienia jest w końcu także uchwalenie ustawy regulującej sposób wypłacania emerytom świadczeń kapitałowych. Jest to akt niezbędny dla formalnego domknięcia reformy z 1999 roku. Według autorów

reformy podmiotami za to odpowiedzialnymi miały być utworzone specjalnie w tym celu Zakłady Emerytalne. W okolicznościach „cięcia kosztów” nie wydaje się jednak zasadne ich tworzenie. Tańszym, a równie skutecznym rozwiązaniem mogłoby być obarczenie tym zadaniem ZUS-u lub towarzystw ubezpieczeniowych. Te ostatnie według wielu ekonomistów są bardzo dobrze przygotowane do realizacji tego zadania.

VI Podsumowanie

W przytoczonym już na początku referatu expose premier przedstawił plany daleko idących działań legislacyjnych mających zreformować system ubezpieczeń społecznych. Paradoksem jest, że nakreślone przez niego propozycje w dużym stopniu pokrywają się z tym, na co wskazywał prof. L. Balcerowicz. Premier zapowiedział zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn i podwyższenie go do 67 roku życia, podczas, gdy aktualnie dla kobiet jest to 60, dla mężczyzn 65 lat. Obiecał przegląd grup posiadających przywileje emerytalne – negatywnie odbijające się na kondycji finansowej systemu ubezpieczeń emerytalnych – zaproponował na przykład ograniczenie przywilejów w górnictwie tylko do osób zajmujących się wydobywaniem. Wskazał też na potrzebę nowego określenia wieku przejścia na emeryturę w służbach mundurowych. Miałoby to następować po ukończeniu 55 roku życia, lub odbyciu 25 lat służby. Na to, czy zmiany te zostaną rzeczywiście wprowadzone, a jeżeli tak, to czy przyczynią się do poprawy sytuacji w ubezpieczeniach emerytalnych przyjdzie nam jeszcze poczekać. Pewne jest jednak to, że tworzenie prawa ubezpieczeń emerytalnych nie jest z definicji zadaniem prostym. Polega na nieustannym balansowaniu pomiędzy dwoma chronionymi konstytucyjnie wartościami – zabezpieczeniem społecznym z jednej i równowagą finansów publicznych z drugiej strony. Działaniom legislacyjnym w tej sferze zawsze towarzyszy wzmożone zainteresowanie i bardzo emocjonalne reakcje społeczeństwa. Jest to więc wyjątkowo delikatna, a ze względu na sumy o których mówimy bardzo doniosła materia ustawodawcza. Najważniejszym jednak postulatem, jaki nasuwa się po przeanalizowaniu zagadnień systemu ubezpieczeń emerytalnych jest apel o rozwagę. Trzeba unikać sytuacji, gdy system emerytalny i ustawodawstwo go tworzące zmienia się zbyt często. W sferze ubezpieczeń społecznych bardzo ważna jest schematyczność, respektowanie zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. Odkładając składki chcielibyśmy przecież wiedzieć na jakich zasadach świadczenie do którego uzyskania dążymy będzie nam przyznawane.